

УДК 332.122

О.М.КОЛЕСНИКОВ

Українська державна академія залізничного транспорту, м.Харків

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ СТВОРЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН В УКРАЇНІ

Аналізується існуючий порядок створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон в Україні, пропонуються нові підходи до удосконалення механізму створення спеціальних економічних зон.

Однією з головних умов сталого розвитку економіки є висока інвестиційна активність. Взагалі існує багато шляхів подолання кризових явищ у розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому, але усі вони зводяться до активізації інвестиційної діяльності та більш ефективного використання інвестицій. Цим питанням завжди приділялася велика увага в економічній літературі. Так, проблеми інвестування розглядалися в працях І.А.Бланка [2], Л.Д.Гитмана та М.Д.Джонка [3], дослідженню регіональних аспектів інвестиційної діяльності та створенню СЕЗ в Україні приділяли увагу в своїх наукових працях В.К.Симоненко [4], В.І. Пила, О.С.Чмир [5]. Також ці проблеми розглядаються в працях А.Н.Асаула та Н.В.Павлиха [6], Н.О.Кухарської [7], В.Р.Ткачук [8] та ін.

Одним з шляхів активізації інвестиційної діяльності в державі є створення на її території спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ). Саме СЕЗ можуть бути одним із засобів вирішення економічних проблем як держави в цілому, так і окремих її регіонів. В Україні законодавчі засади для створення та функціонування СЕЗ були закладені ще у 1992 р. [1], але треба визнати, що створення СЕЗ в Україні не дали очікуваного результату. Як наслідок, постановою Кабінету Міністрів України №1241 від 26 серпня 2002 р. був запроваджений до 1 січня 2005 р. мораторій на подання Кабінету Міністрів України пропозицій про створення нових спеціальних (вільних) економічних зон та запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності (СРІД) на нових територіях. Низька ефективність функціонування СЕЗ та СРІД пояснюється в першу чергу недостатньою обґрунтованістю доцільності створення названих спеціальних територіальних утворень, а також відсутністю економічно обґрунтованої стратегії їх розміщення на території України.

В Україні створення спеціальних (вільних) економічних зон або запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку (ТПР) здійснювалось насамперед з метою:

- розвитку пріоритетних видів економічної діяльності;
- залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для створення нових робочих місць та працевлаштування персоналу, що вивільняється у зв'язку із закриттям, перепрофілюванням, реструктуризацією та реконструкцією підприємств;
- розвитку зовнішньоекономічних зв'язків;
- активізації, у тому числі спільно з іноземними інвесторами, підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг;
- залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання;
- створення та розвитку сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури;
- поліпшення використання природних і трудових ресурсів;
- прискорення соціально-економічного розвитку України.

Розуміючи механізм як систему, що визначає порядок якогонебудь виду діяльності, можна стверджувати, що в Україні діючий механізм створення та функціонування СЕЗ, ТПР та СРІД визначається насамперед Законом України „Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”, „Концепцією створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні” [9] та законами про створення конкретних СЕЗ (СРІД), а також затвердженими Кабінетом Міністрів України Положенням „Про міжвідомчу комісію з розгляду і підготовки документів щодо створення спеціальних (вільних) економічних зон” та „Порядком розгляду документів щодо створення спеціальних (вільних) економічних зон” [5].

Так, Закон України „Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” визначає загальний порядок створення і ліквідації та механізм функціонування спеціальних економічних зон на території України незалежно від їх типу. В свою чергу в „Концепції створення СЕЗ в Україні” викладені методологічні підходи, якими рекомендується керуватися при підготовці пропозицій про доцільність створення СЕЗ в Україні.

Що стосується законів про створення конкретних СЕЗ, то вони визначають конкретний порядок створення, ліквідації та особливості механізму функціонування конкретної СЕЗ, а також її характеристики (статус, строк, територію і таке інше).

З огляду на можливих ініціаторів створення СЕЗ Закон України „Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” виділяє два основні шляхи створення СЕЗ в Україні:

а) СЕЗ можуть створюватися Верховною Радою України за ініціативою Президента України та Кабінету Міністрів України;

б) СЕЗ можуть створюватися Верховною Радою України за ініціативою місцевої Ради народних депутатів України та місцевої державної адміністрації.

При цьому існуючий механізм створення СЕЗ передбачає взаємний контроль процесу ініціювання створення СЕЗ з боку центральних та місцевих органів влади. Так, якщо ініціаторами виступають місцеві Ради народних депутатів України та місцеві державні адміністрації, то вони зобов'язані подати відповідну пропозицію до Кабінету Міністрів України. А у випадку, коли ініціаторами є Президент України та Кабінет Міністрів України, вони повинні отримати письмову згоду відповідної місцевої Ради народних депутатів та місцевої державної адміністрації. Однак, якщо строк розгляду Кабінетом Міністрів України пропозиції про створення СЕЗ перед поданням висновку з цього питання до Верховної Ради України встановлено законодавчо і дорівнює шістьдесяти дням з дня надходження такої пропозиції, то строк, в який місцеві Ради народних депутатів України та місцеві державні адміністрації, на території яких передбачається розташування СЕЗ, повинні дати письмову згоду законодавчо не встановлено, що не може не ускладнювати процес створення СЕЗ.

Місцеві державні адміністрації підпорядковуються Президенту України та Кабінету Міністрів України, отже питання одержання письмової згоди від місцевої державної адміністрації або прийняття нею рішення з клопотанням про створення СЕЗ, за погодженості з Урядом, не є суттєвим. На відміну від місцевих державних адміністрацій місцеві Ради народних депутатів є органами місцевого самоврядування, а отже питання отримання письмової згоди від місцевої Ради народних депутатів чи прийняття нею рішення з клопотанням про створення СЕЗ є більш суттєвим. До того ж тут виникає ряд проблем, які обумовлені розмежуванням повноважень між місцевою державною адміністрацією та місцевою Радою народних депутатів. Оскільки місцеві державні адміністрації та місцеві Ради народних депутатів часто дублюють функції один одного, то це не може не впливати на процес узгодження рішень між місцевою Радою народних депутатів та місцевою державною адміністрацією, щодо надання ними відповідної письмової згоди чи прийняття ними відповідного рішення з клопотанням про створення СЕЗ.

Крім того, відсутність у Законі України „Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” та законах про створення конкретних СЕЗ єдиних чітких підходів до

розмежування функцій та повноважень між місцевою державною адміністрацією та місцевою Радою народних депутатів щодо управління СЕЗ, а також дублювання частини їх функцій органом господарського розвитку і управління СЕЗ, знижує ефективність механізму створення та функціонування СЕЗ в Україні. Одним із прикладів цього може слугувати дублювання повноважень щодо реєстрації суб'єктів економічної діяльності у СЕЗ чи видачі їм дозволів на проведення такої реєстрації. Або, наприклад, можливість покладання функцій органу господарського розвитку на одного із суб'єктів економічної діяльності, що створює умови для зловживань, оскільки орган господарського розвитку вповноважений реєструвати суб'єктів економічної діяльності СЕЗ, їх інвестиції та видавати їм дозволи на будівництво.

До того ж в Законі України „Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” передбачена можливість ліквідації СЕЗ до закінчення строку на який її було створено, що аж ні як не сприяє притоку інвестицій у СЕЗ.

Як зазначалося раніше, механізм створення та функціонування СЕЗ визначається також відповідним „Положенням про міжвідомчу комісію” та відповідним „Порядком розгляду документів щодо створення СЕЗ”. Так, відповідно до них, розгляд пропозицій стосовно створення СЕЗ, проведення експертизи документів щодо створення СЕЗ та погодження їх з відповідними міністерствами і відомствами, а також підготовка проектів висновків Кабінету Міністрів України щодо створення СЕЗ і документів, внесених ініціаторами створення СЕЗ, покладається на міжвідомчу комісію з розгляду і підготовки документів щодо створення СЕЗ. Комісія, склад якої затверджується Кабінетом Міністрів України і яка є його постійно діючим органом, у своїй роботі взаємодіє з міністерствами, місцевими органами державної виконавчої влади, науково-дослідними установами та організаціями. Окрім вищезгаданого, на Комісію покладається розроблення методичних рекомендацій щодо підготовки техніко-економічного обґрунтування доцільності створення СЕЗ різних функціональних типів. Що стосується порядку розгляду документів щодо створення СЕЗ, то він визначає процедуру розгляду (проходження) документів щодо створення СЕЗ, які подаються до Кабінету Міністрів України місцевими Радами народних депутатів і місцевими державними адміністраціями. Так, відповідно до цього порядку ініціатор створення СЕЗ подає до Кабінету Міністрів України документи, визначені Законом України „Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”, а саме:

- а) письмову згоду або рішення місцевої Ради народних депутатів і місцевої державної адміністрації з клопотанням про створення СЕЗ;
- б) проект положення про статус, систему управління та офіційну назву СЕЗ;
- в) точний опис кордонів СЕЗ та карту її території;
- г) техніко-економічне обґрунтування доцільності створення і функціонування СЕЗ;
- д) проект закону про створення СЕЗ.

Зазначені документи не пізніше як через три дні з дати їх надходження до Кабінету Міністрів України надсилаються Міжвідомчій Комісії з розгляду і підготовки документів щодо створення СЕЗ. Комісія організує проведення експертизи документів щодо створення СЕЗ, і не пізніше як через 20 днів з дати отримання документів розглядає матеріали проведеної експертизи на своєму засіданні. На засідання обов'язково запрошуються представники відповідної місцевої Ради народних депутатів і місцевої державної адміністрації. Рішення Комісії оформлюється протоколом, який підписує голова Комісії. У разі прийняття Комісією рішення про необхідність доопрацювання поданих документів вона не пізніш трьох днів після засідання повертає їх ініціаторам створення СЕЗ разом з рішенням про результати попереднього розгляду. Термін доопрацювання документів встановлюється Комісією, однак він не повинен перевищувати двох тижнів з дня засідання Комісії. Ініціатори створення СЕЗ доопрацьовують і повторно подають документи Комісії, яка в десятиденний термін розглядає їх і погоджує з відповідними міністерствами і відомствами. За результатами розгляду документів Комісія готує проект висновку і подає його Урядові України. Кабінет Міністрів України у десятиденний термін розглядає проект висновку та подані документи, приймає відповідні рішення та надсилає їх до Верховної Ради України.

Загальний термін розгляду документів щодо створення СЕЗ від дати отримання їх Кабінетом Міністрів України до прийняття рішення і подання до Верховної Ради України не може перевищувати шістдесяті днів.

Незважаючи на досить детальне опрацювання порядку подачі та розгляду документів щодо створення СЕЗ, залишається не зрозумілим, яким чином Комісія, яка є постійно діючим органом Кабінету Міністрів, а отже підпорядкована йому, може забезпечити об'єктивну експертизу документів щодо створення СЕЗ у разі, коли ініціатором створення СЕЗ є Кабінет Міністрів.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України (від 14 березня 1994 р. №167) „Про концепцію створення спеціальних (вільних) еко-

номічних зон в Україні” ініціаторам створення СЕЗ рекомендовано, як відзначалося раніше, керуватися методичними підходами, а також методичними положеннями, необхідними для обґрунтування доцільності створення і функціонування СЕЗ, розробка яких покладена на Міжвідомчу Комісію.

Так, методологічною основою для розробки техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) проєктів створення конкретних спеціальних економічних зон та їх експертної оцінки є „Типові методичні рекомендації щодо розробки техніко-економічного обґрунтування доцільності створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”[5]. Ці типові методичні рекомендації підготовлені у Науково-дослідному економічному інституті Міністерства економіки України з метою створення єдиних методичних підходів та принципів обґрунтування доцільності створення і функціонування СЕЗ і призначені для використання ініціаторами заснування СЕЗ, розробниками ТЕО проєкту СЕЗ, а також усіма державними органами управління, які уповноважені проводити експертизу, приймати рішення щодо створення СЕЗ.

Розробка техніко-економічного обґрунтування доцільності створення і функціонування СЕЗ у названих методичних рекомендаціях здійснюється за такими ж принципами, що й техніко-економічне обґрунтування створення підприємств.

За своєю структурою методичні рекомендації складаються з одинадцяти розділів. Перший розділ, а саме „Загальні положення”, містить визначення СЕЗ та окремих її типів. Але оскільки подальші розділи містять терміни і поняття, що потребують уточненого визначення, то цей розділ повинен бути розширений.

У другому розділі надаються організаційно-методичні основи розробки ТЕО СЕЗ. В одному з положень цього розділу оговорюється необхідність розробки й оцінки з позицій ресурсного забезпечення і результативності функціонування декількох альтернативних варіантів заснування СЕЗ, як мінімум сприятливого та несприятливого. Відмітимо, що розробка варіантів не може не ускладнювати процес розробки ТЕО СЕЗ, до того ж всі можливі сценарії розвитку подій передбачити неможливо. В організаційно-методичних основах розробки ТЕО СЕЗ також наведена типова схема, за якою саме і має здійснюватися розробка ТЕО СЕЗ. Нажаль, у якості основних оціночних показників наводяться групи показників без чіткого визначення ступеня впливу зокрема кожного з них на прийняття рішення про доцільність створення та функціонування СЕЗ.

Метою третього розділу методичних рекомендацій, а саме аналізу вихідного рівня соціально-економічного розвитку базового об’єкта

або території розташування СЕЗ, є оцінка основних соціально-економічних характеристик об'єкта зонування, що існує на момент проектування СЕЗ. Так, для кожного типу СЕЗ, визначення якого дається у загальних положеннях методичних рекомендацій, враховуючи специфіку СЕЗ, пропонується проаналізувати ряд конкретних показників. Тобто, залежно від обраного типу зони аналіз вихідного рівня повинен мати свої особливості. Але оскільки вибір типу зони здійснюється, виходячи з результатів саме аналізу вихідного рівня соціально-економічного розвитку, а також пріоритетного відбору соціально-економічних проблем та сформованої системи цілей, то утворюється замкнуте коло щодо вибору типу СЕЗ. До того ж, подальша оцінка тенденцій розвитку економічного потенціалу, матеріальної бази соціальної сфери та ринкової інфраструктури також здійснюється відповідно до обраного типу СЕЗ. Якщо мова йде лише про попередній вибір типу СЕЗ, то однак необхідні чіткі критерії відбору. Так, попередній вибір типу СЕЗ шляхом, наприклад, аналізу усієї сукупності показників з послідуочим їх аналізом та вибором типу СЕЗ, по-перше є дуже трудомістким процесом, а по-друге, оскільки для однієї території можуть існувати приблизно однакові можливості для створення двох та більше типів СЕЗ, все ж необхідні критерії відбору найбільш оптимального типу СЕЗ.

При подальшому аналізі економічного потенціалу території розміщення СЕЗ передбачається розрахунок деяких конкретних показників. Нажаль, використання, наприклад, балансу виробництва та споживання або загальноприйнятих показників чи нормативів, як це запропоновано у методичних рекомендаціях, не дає завжди чітку відповідь на питання, чи є досягнутий рівень економічного потенціалу достатнім для створення СЕЗ того чи іншого типу. І баланс, і загальноприйняті показники та нормативи розраховуються на конкретний момент або умови, тому не завжди можуть враховувати послідуочі зміни кон'юнктури. Отже, оскільки аналіз вихідного рівня соціально-економічного розвитку об'єкта зонування повинен виявити рівень відповідності його характеристик вимогам створення визначеного типу СЕЗ, то необхідна розробка більш чітких та обгрунтованих критеріїв, які б відповідали кожному типу СЕЗ.

У четвертому розділі методичних рекомендацій здійснюється оцінка та пріоритетний відбір соціально-економічних проблем, які передбачається вирішувати створенням СЕЗ. Проте, запропоновані як мірила оцінки критерії відбору є не конкретними, а отже, не дозволяють чітко виділити пріоритетні соціально-економічні проблеми.

Що стосується формування системи цілей (п'ятий розділ), то у якості критеріїв для її формування запропоновано лаконічність та однозначність тлумачень, позитивний характер результатів, реальність та інше. Нажаль, треба визнати, що вони аж ніяк не можуть виступати у якості критеріїв, оскільки, будучи лише вихідними положеннями для здійснення формування системи цілей, вони можуть розглядатися як загальні принципи.

ТЕО створення конкретної СЕЗ повинно дати відповіді на питання: на якій території та якого типу функціональної і галузевої спрямованості СЕЗ необхідно заснувати. Проте, у методичних рекомендаціях (шостий розділ) не вказується, яким чином і за якими саме критеріями визначати відповідність характеристик можливого місцерозташування СЕЗ або рівня розвитку транспортно-комунікаційної системи чи наявного ресурсного потенціалу та інших запропонованих факторів умовам заснування СЕЗ обраного типу, функціональної і галузевої спрямованості. І хоча у методичних рекомендаціях констатується, що висновки про основні характеристики розташування та діяльності СЕЗ обов'язково пояснюються і аргументуються з використанням відповідних показників та розрахунків, але не наводяться ані конкретні показники, ані методика розрахунків.

Сьомий розділ методичних рекомендацій має назву „Характеристика основних розділів та положень проекту СЕЗ”. Враховуючи потребу у більш ґрунтовній базі для прийняття рішення про доцільність заснування СЕЗ, у методичних рекомендаціях зазначається, що робота над цим розділом ТЕО СЕЗ повинна обов'язково поєднуватися з економічною оцінкою цих етапів на основі підходів та розрахунків, викладених у розділах 8 та 9 методичних рекомендацій, однак дані розділи не містять чіткої методики здійснення економічної оцінки. Так обґрунтуванню спеціального правового режиму економічної діяльності призначений восьмий розділ методичних рекомендацій. Розробка і обґрунтування спеціального режиму діяльності СЕЗ, як це зазначено у методичних рекомендаціях, повинно проводитися окремо для кожного режиму оподаткування, митного регулювання, валютно-фінансового, кредитного та ін. Однак ці складові спеціального правового режиму економічної діяльності мають існувати та функціонувати в єдиній системі, а значить запропонований підхід не враховує цей системний ефект. Що стосується обґрунтування положень спеціального режиму діяльності конкретної СЕЗ, то для цього у методичних рекомендаціях пропонують за кількома альтернативними варіантами обрахувати результативність СЕЗ у разі зміни існуючої системи оподаткування, обрахувати на таких засадах показники бюджетних надходжень, витрат,

чистого прибутку, рентабельність, окупність, та провести аналіз економічних результатів СЕЗ за різними варіантами, а потім на основі цього зробити обґрунтований вибір оптимального економічного режиму діяльності зони. Проте, ані методики обрахування результативності чи бюджетних показників, ані методики проведення аналізу не наведено. Все сказане дає змогу зробити висновок, що конкретної методики вибору оптимального економічного режиму діяльності СЕЗ немає, а отже, цей вибір буде суґубо суб'єктивним. Слід зазначити, що оскільки режим діяльності СЕЗ, розроблений відповідно до вимог восьмого розділу, за думкою авторів методичних рекомендацій, має стати основою для подальших розрахунків ресурсних потреб проекту та показників економічної ефективності в складі розділів 9 „Оцінка витрат на створення відповідної виробничої та соціальної інфраструктури, обґрунтування ресурсних потреб СЕЗ і можливостей їх забезпечення” і 10 „Прогноз результативності та соціально-економічної ефективності створення і функціонування СЕЗ”, то ці розрахунки будуть мати суґубо суб'єктивний характер і, як наслідок, негативно вплинуть на об'єктивність самого ТЕО СЕЗ.

Отже, проблема розробки ефективної методики обґрунтування доцільності створення та функціонування СЕЗ залишається актуальною. На наш погляд, розробка такої методики повинна починатися з обґрунтування критерію доцільності створення та ефективності функціонування СЕЗ, який поєднує інтереси суб'єктів економічної діяльності, регіону та держави в цілому. Найкращим чином цим умовам відповідають податкові надходження до бюджету, оскільки запровадження спеціального інвестиційного режиму пов'язано з послабленням фіскального тягаря завдяки наданню певних податкових пільг. Кінцевим завданням створення СЕЗ є підвищення темпів економічного зростання з метою збільшення податкових надходжень до бюджету. Отже, порівняння сукупних податкових надходжень за певний період часу (наприклад, за термін, на який створюється СЕЗ) при створенні СЕЗ та в разі нестворення СЕЗ в регіоні, що розглядається, дозволить оцінити доцільність створення та ефективність функціонування СЕЗ. Також податкові надходження можуть бути використані у якості критерію для розробки оптимальної стратегії розміщення СЕЗ на території України.

Таким чином, можна зробити висновок, що використання сукупних податкових надходжень за певний період часу як критерію доцільності створення та ефективності функціонування СЕЗ дозволить удосконалити існуючий механізм створення спеціальних економічних зон в Україні.

1. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13.10.1992 р. // Голос України. – 18 листопада.
2. Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент. – К.: ИТЕМ ЛТД, 1995. – 448 с.
3. Гитман Л.Д., Джонк М.Д. Основы инвестирования: Пер. с англ. – М.: Дело, 1997. – 991 с.
4. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития. – К.: Наукова думка, 1997. – 263 с.
5. Чмир О.С., Пила В.І. Спеціальні (вільні) економічні зони: теорія та практика. – К.: КДТЕУ, 1998. – 327 с.
6. Асаул А.Н., Павлиха Н.В. Совершенствование метода многомерной статистической оценки для диагностики инвестиционной привлекательности регионов // Вісник Академії економічних наук України. – 2004. – №1. – С. 9-15.
7. Кухарська Н.О. Особливості розвитку вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку одеського регіону // Вісник Академії економічних наук України. – 2004. – №1. – С. 47-53.
8. Ткачук В.Р. Методичні підходи до аналізу та оцінки інвестиційного потенціалу регіону // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції „Регіон – 2004: стратегія оптимального розвитку” // РВВ Харківського національного університету ім. В.Н.Каразіна. – Харків, 2004. – С.37-38.
9. Концепція створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні № 167 від 14.04.1994 р. // Орієнтир. – 1994. – 28 квітня.

Отримано 04.07.2006

УДК 338.241

В.І.ТОРКАТЮК, д-р техн. наук,
В.В.ДЫМЧЕНКО, Е.А.КАРЛОВА, кандидаты экон. наук,
Ю.Г.ПРАВ, Е.Ю.ГАЙКО, А.Г.СОБОЛЕВА

Харьковская национальная академия городского хозяйства

КОНЦЕССИОННЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Рассматриваются сущность концессионных соглашений, возможности их применения на предприятиях жилищно-коммунальной сферы. Приводится сравнительный анализ концессионных и лицензионных соглашений как альтернативных форм договорных отношений инвестора и государства.

Актуальность данной работы обусловлена тем, что для обеспечения устойчивого развития современных городов необходимо стабильное функционирование их жилищно-коммунальных комплексов. Поэтому одной из приоритетных отраслей городского комплекса является жилищно-коммунальное хозяйство, в котором существует много проблем, требующих своего незамедлительного решения.

Многие проблемы в системах коммунального хозяйства, в том числе водоснабжения и водоотведения, связаны с неэффективными методами финансово-технического управления, неадекватной тарифной политикой и устаревшими технологиями, что в комплексе не